

## POLITICA AERONAUTICA ARGENTINA \*

MARIO O. FOLCH

Profesor Adjunto (I) de Derecho de la Navegación

I. — Creo que la inclusión de este tema dentro del derecho aeronáutico está suficientemente justificado, por las siguientes razones: a) uno de los caracteres salientes del derecho aeronáutico es su "politicidad", en la forma como la concibiera el ilustre profesor italiano Antonio Ambrosini, o sea entendiendo este concepto en sentido general, no sólo como política de defensa militar, de las relaciones internacionales y de expansión comercial, sino también y fundamentalmente como influencia del factor político en el nacimiento y formación del derecho aeronáutico nacional e internacional, y en la elaboración de las normas legi-

\* Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas y Políticas de la Universidad Nacional Lituana (Kaunas, Lituania) el 22 de diciembre de 1963, a invitación de dicha Facultad y de la Dirección General de Transportes del Lituano.

Estas fueron las palabras dichas al comienzo por el autor:

"Señores: Quiero agradecer muy especialmente al Señor Decano y al Señor Director General de Transportes la posibilidad de hallarme hoy aquí, entre ustedes, para referirme a un tema de mi especialidad. Esta circunstancia constituye para mí un auténtico honor y un señalado privilegio, por dos razones: por el hecho de concretar en el Lituano, en la medida de mis fuerzas, el intercambio científico entre la Universidad de Montevideo —de la que soy profesor y a la que represento en este viaje— y estos ilustres docentes de la Universidad Nacional Lituana, y porque me permite ser un instrumento más de la permanente amistad y comprensión existente entre nuestros pueblos.

"Mucho he de meditar cuando tuve que resolver sobre el tema que exponería ante ustedes, por cuanto me considero ante un calificadísimo auditorio de universitarios y de personas dedicadas a la aviación. En definitiva, me decidí por el de "Política aeronáutica argentina" por un doble motivo: en primer término, para hacer conocer en el Lituano cuál es la orientación actual de mi país en materia de aeronáutica civil, especialmente en lo que hace a los servicios regulares de transporte aéreo, y en segundo lugar porque considero que aunque el tema es político por esencia, se halla íntimamente vinculado a importantes problemas jurídicos, a punto tal que uno de los temas en la enseñanza del derecho aeronáutico en mi cátedra de la Universidad de Montevideo es, precisamente, éste de política aeronáutica".

lativas correspondientes; b) la misma amplitud del tema, que está compuesto por conceptos que tienen una evidente raíz científico-político-jurídica, como por ejemplo, "libertades del aire", "tráfico y transporte regional", "derechos comerciales", "reciprocidad real y efectiva", etc., y por una gran cantidad de normas jurídicas nacionales e internacionales, que incluyen entre otras, las leyes aeronáuticas de los distintos países —en muchas de las cuales se encuentran, incluso, declaraciones políticas—, el Convenio de Aviación Civil Internacional de Chicago de 1944 y los numerosísimos convenios bilaterales celebrados entre los países para regular su actividad aerocomercial; c) las relaciones estrechas de la política aeronáutica con otras instituciones del derecho aeronáutico, tales como la soberanía, la infraestructura, los aeropuertos, la responsabilidad del estado por accidentes de aviación, los aeroclubes, el trabajo aéreo, el transporte aéreo, etc.; d) la necesidad incuestionable de que un futuro abogado conozca cuál es la orientación de su país —y de la comunidad internacional— frente a todo ese amplio conjunto de problemas que se le explican con detalle durante el año lectivo. Por todo ésto, considero que este tema, enfocado con criterio y objetividad científica, no puede ser ajeno a los claustros universitarios.

Si hablamos de política aeronáutica, corresponde en primer lugar que ensayemos una definición de la misma, con objeto de ir estableciendo los puntos básicos de esta exposición, y aun a riesgo de que resulte imperfecta. Así podemos decir que política aeronáutica es "el conjunto de principios y normas que regulan la orientación definida del Estado frente a los problemas que surgen de la actividad aeronáutica civil". Según puede observarse, es éste un concepto amplio; no sólo incluye el transporte aéreo, sino el trabajo aéreo, la industria aeronáutica, la actividad aerodeportiva, los problemas de circulación aérea, etc. Es decir, está comprendido en dicho concepto todo aquello que hace a la aeronáutica civil, y sobre lo cual debe la autoridad correspondiente fijar su orientación, por cuanto en todo ello, a su vez, hay un alto interés público comprometido, que tiene que ver no sólo con el desarrollo mismo de la actividad aeronáutica —y sus importantes consecuencias políticas, sociales y económicas— sino también con los problemas de la defensa y seguridad nacional, y con toda la política general del Estado.

Fijado el concepto básico, deben señalarse a continuación tres elementos fundamentales en materia de política aeronáutica: 1) la política aeronáutica debe fijarse claramente en materia de aviación civil y comercial; 2) dicha fijación debe efectuarse mediante la ley y las reglamentaciones; 3) la política aeronáutica debe ser aplicada por organismos adecuados e idóneos. Todo ésto es fundamental, ya que los importantes intereses públicos y privados que se hallan en juego en materia de aviación, deben estar protegidos por el principio de seguridad jurídica, que resulta no sólo de la clara orientación política plasmada en normas

legales, sino también de la certeza de que esa política habrá de ser aplicada por organismos eficaces y competentes.

Podemos afirmar, entonces —y nuevamente aparece aquí el punto de contacto entre lo político y lo jurídico— que el principio de seguridad jurídica sustenta los tres elementos señalados. La seguridad jurídica es el conjunto de condiciones que atañen a la esencia misma del derecho; por su intermedio los integrantes de un grupo social determinado conocen los extremos dentro de los cuales deben encausar sus conductas, así como las consecuencias que el apartamiento de ellos puede acarrearles. Dice el ilustre jurista alemán Gustav Radbruch que la seguridad jurídica es uno de los elementos de la idea del derecho, junto con la justicia y la adecuación a un fin, y que para darse aquélla es menester que se reúnan cuatro condiciones: que el derecho esté formulado en leyes; que esta formulación se dé sobre la base de hechos y no de valoraciones a cargo del juez; que estos hechos, a su vez, puedan ser "practicables", aun a riesgo de que a veces estén previstos de cierta "inseguridad"; y por último, que los cambios del derecho positivo no ocurran con excesiva frecuencia.

Si analizamos con algún detenimiento los tres elementos mencionados en materia de política aeronáutica, veremos fácilmente de qué modo importante están vinculados al principio de seguridad jurídica. En la formulación de la política aeronáutica debe siempre basarse por base hechos concretos, los que, asimismo, deben ser practicables, puesto que de lo contrario se tendría una orientación carente de realidad y, por lo tanto, inaplicable. Además, esa formulación se produce por medio de leyes y reglamentos, y al basarse en principios políticos firmes y adecuados a la realidad no es preciso que dichas normas legales se modifiquen con frecuencia. He aquí, precisamente, la clave de una seria y meditada política aeronáutica: hallarse fundada en principios de auténtica realidad y, por sobre todo, no ser producto de improvisaciones ni responder a parciales intereses de grupos. Por último, y con relación a los organismos encargados de aplicar la política aeronáutica, es evidente que cualquiera sea su ubicación administrativa dentro de los órganos gubernativos, deben ser eficaces y competentes, porque si no, aplicando equivocadamente los principios político-aeronáuticos o no comprendiéndolos, vulnerarán su esencia y su finalidad misma. Como en todas aquellas funciones de indudable importancia para el Estado, los organismos administrativos encargados de aplicar la política aeronáutica deben contar con un verdadero equipo de hombres profundamente conocedores de su misión, y digo equipo porque la aplicación de la política aeronáutica requiere no sólo un conjunto de personas con los conocimientos necesarios para el correcto desempeño de sus tareas, sino que además, deben estar todas animadas del mismo espíritu; en suma: deben actuar de manera homogénea y armónica, conscientes de los importantes intereses públicos y privados que dependen de su labor.

II. — En la República Argentina, la Dirección Nacional de Aviación Civil, dependiente de la Secretaría de Estado de Aeronáutica, ha estructurado el desarrollo de esta actividad en un todo sistemático, orientado por tres principios básicos:

1º) La autoridad aeronáutica no pretende efectuar por sí la actividad, sino que considera que debe cumplir de manera adecuada la función subsidiaria que compete al Estado, y por tanto debe fomentar, estimular y ordenar aquélla, supliendo y completando, mas nunca adoptando una actitud que signifique un remplazo.

Este criterio responde a los principales lineamientos institucionales de la Nación, y coincide con la doctrina de la Iglesia Católica en cuanto ésta se opone a las tendencias estatistas, que impiden un mejor desarrollo del bienestar general de la comunidad.

Claro está que este concepto no implica que la autoridad aeronáutica rechace la necesidad de la existencia de las empresas estatales que operan dentro del país, ni el cumplimiento de funciones por el Estado que sólo pueden efectuarse eficazmente por su exclusiva gestión. Por el contrario, la existencia de dichas empresas está plenamente asegurada, así como de estas funciones; lo que importa destacar, y aquí está la esencia de esta actitud, es que la autoridad aeronáutica no desempeña por su cuenta aquellas actividades, sino que posibilite las condiciones necesarias para que las personas y los grupos puedan ver facilitados sus crecimientos y sus desarrollos dentro de su propia acción libre y responsable, coadyuvante para la obtención del bien común, y dentro de la autosomía que las regulaciones respectivas les acuerden.

Esta orientación hace aparecer beneficios de carácter general para toda la comunidad, como bien lo pusiera de resalto Juan XXIII en la encíclica "Mater et Magistra", al señalar sobre las felices consecuencias que se originarían para todos si las mismas personas, incluso en las regiones de menor desarrollo económico, se sintieran "ser los principales autores de los progresos de su propia fortuna, porque son ciudadanos dignos precisamente aquellos que aplican su principal esfuerzo a los progresos de sus propias cosas". Y más adelante, dice el Pontífice que la función de gobierno debe ser precisamente la de fomentar, la de estimular, la de ordenar, la de suplir y no la de remplazar de manera sistemática.

En mi país se consideró no sólo conveniente, sino necesario la presencia de una empresa del Estado en la importante actividad aero-comercial, a fin de que regulase el proceso de su desarrollo, y así es como Aerolíneas Argentinas recibe de la autoridad aeronáutica las bases de su gestión operativa, tanto en el orden internacional como en el interno, precisamente para asegurar los fines de la obtención del bienestar general.

2º) El segundo principio básico de la orientación político-aeronáutica argentina puede enunciarse así: La autoridad aeronáutica, dentro de la orientación general, no ha entendido a esta actividad como un fin en sí mismo, sino como un instrumento coadyuvante para el total desarrollo nacional, permitiendo, así, que contribuya al bienestar general y a la seguridad de la Nación. Ello significa, pues, que a pesar de la importancia que la actividad aeronáutica civil tiene por su misma esencia y contenido, no puede ser colocada por encima del desarrollo nacional, sino que debe contribuir a este último.

3º) El tercer principio es éste: La autoridad aeronáutica considera conveniente y necesario ejercer el control administrativo y la fiscalización orientadora que le indican las normas jurídicas vigentes, sólo por medio del control de costos y de resultados. En efecto, otros organismos estatales, como el Tribunal de Cuentas de la Nación, la Secretaría de Estado de Hacienda, etc., controlan, en sus lineamientos económicos generales, la actividad aerocomercial de las empresas nacionales de transporte aéreo, y por tanto sería redundante crear nuevos medios de control. Nada mejor, entonces, que ejercer dicho control exclusivamente en base a costos y resultados, porque de allí se obtendrán, inevitablemente, los puntos de partida para futuras orientaciones.

III. — Uno de los aspectos fundamentales de la política aeronáutica de cualquier país es la orientación de los servicios regulares internacionales de transporte aéreo, y la República Argentina no escapa a esta premisa. En efecto, su gran extensión territorial y su privilegiada posición geográfica, que la convierten en terminal obligada de las grandes rutas aéreas internacionales, hacen que la autoridad aeronáutica haya puesto especial interés en estructurar aquellos servicios en forma orgánica y teniendo en cuenta no sólo los altos intereses nacionales, sino también los acuerdos internacionales en que la Nación es parte. Debido a la amplitud de todas las cuestiones que están comprendidas en el concepto "política aeronáutica", y por obvias razones de tiempo material, me limitaré a desarrollar exclusivamente este aspecto —uno de los más importantes, sin duda— de los servicios regulares internacionales de transporte aéreo, así como el tema referente al transporte de carga aérea.

Puede decirse que la orientación política argentina en los servicios regulares internacionales de transporte aéreo se afirma en cinco postulados:

1) El principio conocido como "reserva de soberanía", de acuerdo con lo establecido por el art. 7º de la Convención de Chicago de 1944;

2) Asegurar la vinculación del país con los demás estados, mediante la realización de servicios internacionales de transporte aéreo por un instrumento idóneo, que sirva de manera adecuada a los derechos e intereses nacionales en el orden internacional;

3) Desarrollar principalmente servicios de transporte aéreo con los países limítrofes, para facilitar el sistema de integración regional que se propicia por la Asociación Latino Americana de Libre Comercio, debido a las estrechas vinculaciones que mantiene la Argentina con sus vecinos.

4) Asegurar la vinculación con aquellos países del mundo hacia los que no resulte conveniente, por motivos de índole económica, desarrollar los propios servicios internacionales, por medio de la concertación de convenios bilaterales o autorizaciones a empresas extranjeras

5) Asegurar el equipamiento de la o las empresas nacionales designadas para cumplir los servicios internacionales, con aeronaves modernas que le permitan ejercer, en forma inmediata y conveniente, sus derechos de tráfico en el ámbito mundial. De esta forma, se concretará el cumplimiento de los postulados segundo y tercero precedentes. Precisamente en atención a este último objetivo es que Aerolíneas Argentinas acaba de adquirir cuatro nuevos aviones Boeing 707, los cuales, unidos a los cuatro Comet-4 y tres Caravelle que ya posee, le permitirán prever la reestructuración de sus rutas internacionales.

Todos ustedes conocen muy bien el proceso que originó la existencia de las llamadas "libertades del aire" durante la Conferencia de Chicago de 1944 y por ello no habré de referirme aquí a esa cuestión. Sin embargo, quiero mencionar que mi país ratificó el Convenio de Chicago de 1944 y el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales, firmado también en la misma Conferencia, en el que están incluidas las dos primeras libertades del aire (sobrevuelo inofensivo y escala técnica). Otros países latinoamericanos, en cambio, no ratificaron este Acuerdo, como por ejemplo Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Colombia, Ecuador.

La situación de la Argentina ha sido siempre abierta a todo aquello que hiciera a la seguridad misma de la navegación aérea. Es casi un imperativo de solidaridad humana esta actitud, que se remonta a la fecha en que mi país ratificó la Convención de París de 1919 y que ha sido recibida permanentemente por la doctrina nacional. De allí entonces por qué a los argentinos nos ha resultado incomprensible la falta de adhesión al Acuerdo de Tránsito por parte de los países latinoamericanos mencionados, sobre todo si se advierte que en la actualidad se intenta establecer un proceso de integración regional cuya postulación parece inaplazable. Si se tiene en cuenta que en el preámbulo del Tratado de Montevideo que creó la zona de libre comercio y constituyó la Asociación respectiva, se dice que todos los países estamos "animados del propósito de unar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de nuestras economías", y que ese objetivo se extendió a los transportes intrasociales, no puede justificarse la demora de aquellos estados en adherir al Acuerdo que establece las dos primeras libertades del aire, por cuanto los derechos de sobrevuelo inofen-

sivo y aterrizaje técnico deberán ser, por fuerza de la realidad, reconocidos por los países miembros. Así ocurrió en la Tercera Conferencia de la Comisión Asesora de Transportes de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio, donde y a raíz de una propuesta argentina, se aprobó por unanimidad una recomendación en tal sentido, la que será incorporada al temario de la próxima Conferencia de las Partes Contratantes. La República Argentina estableció como condición esencial la adhesión al acuerdo mencionado por parte de los demás países latinoamericanos, si se quería que continuase colaborando en el proceso de integración regional de los transportes.

En cuanto a las tercera, cuarta y quinta libertades del aire, las mismas fueron reguladas en los convenios bilaterales de aeronavegación firmados por mi país. La Argentina celebró catorce convenios, con Gran Bretaña, Estados Unidos de América, España, Portugal, Francia, Noruega, Dinamarca, Suecia, Italia, Suiza, Brasil, Holanda, Chile y Alemania Occidental. En algunos casos de ciertos convenios no ratificados aún por alguno o algunos de los países firmantes, los problemas surgidos con las empresas extranjeras —como en el caso de las de bandera norteamericana— han sido oportunamente resueltos de acuerdo con los intereses de ambos estados.

Ha tenido bastante difusión en mi país y en el extranjero, hace ya algunos años, la llamada "doctrina argentina en derecho internacional aéreo" o "doctrina Ferreira", elaborada por el profesor Enrique Ferreira, ex funcionario de la Dirección de Aeronáutica Comercial, y que se funda en el principio de la *propiedad de los tráfico*. Bajo el lema "El dominio del aire bajo el imperio del derecho", Ferreira considera que el tráfico originado en un país es de propiedad del mismo, y por lo tanto cada estado tiene derecho a regular el tráfico que se origina en su territorio, al mismo tiempo que debe respetar el nacido en los países extranjeros. Entiende además el tráfico de nación a nación como una "unidad" a la que debe dar satisfacción adecuada la "otra unidad" formada por el conjunto de servicios ofrecidos por las flotas aéreas de los dos países contratantes, y cuya capacidad debe ser establecida en base a las cifras que arrojen las estadísticas del tráfico. No concibe a la aviación "internacional" por su extensión o por el número de fronteras que cruce, sino por la participación que todas las naciones deben tener en ellas, y por ello se opone a la concesión de tráfico de quinta libertad.

Ferreira tuvo principal actuación en las negociaciones de la mayoría de los tratados bilaterales celebrados por mi país, y ejerció sus funciones en la Dirección de Aeronáutica Comercial hasta el año 1955. Si bien la doctrina Ferreira está bien inspirada en cuanto a su deseo de intentar el ordenamiento del tráfico aéreo internacional, no resiste a mi juicio la crítica jurídica —y aún la político-económica—, por cuanto en el sistema jurídico argentino no existen fundamentos normativos para entender al tráfico aéreo internacional como de propiedad del

Estado. Tanto la Constitución Nacional como el Código Civil no enumeran entre los bienes de propiedad del Estado como persona de derecho público, éste del tráfico aéreo, y si bien es un "hecho" y no un "bien", como entiende Ferreira por tener valor económico, los hechos económicamente valiosos para la riqueza nacional, por el solo hecho de serlo, no adquieren por eso mismo entidad suficiente como para ser tenidos de propiedad del Estado y, consecuentemente, para que el Estado disponga de modo absoluto a su respecto. Se trata, eso sí, de una facultad que tiene el poder público nacional y que hace al poder jurisdiccional de regulación del espacio aéreo y del comercio con las naciones extranjeras. No es un problema de dominio público sino de jurisdicción, y en definitiva y en la práctica, se determinará por los intereses generales del país todo aquello que en cuanto al comercio exterior tenga que ver con el tráfico aéreo internacional.

Los tratados bilaterales celebrados por la Argentina tienen algunas características que surgen como consecuencia de la doctrina Ferreira, y que actualmente pueden mencionarse de modo correcto, de la siguiente manera: 1) la facultad de la Argentina de regular en su territorio el ejercicio de los llamados derechos comerciales. Si bien es discutible la teoría citada de la "propiedad de los tráficos", no admite discusión aquella facultad, que cada país ejerce con arreglo a los convenios internacionales celebrados. Así lo ha entendido también la Ley de Aviación del Líbano de 1949, en sus arts. 29, 289 y 290. Puede decirse entonces, que la doctrina que se postula en esos acuerdos bilaterales firmados por mi país no se aparta en verdad de este concepto, por cuanto lo único que se determina en ellos es la *igual oportunidad en la oferta de la capacidad de transporte*. La Argentina sostiene en sus negociaciones aerocomerciales este principio, que no responde a una mera declaración, sino que se sustenta en un definido sentido económico, con directa incidencia en todo el problema de las divinas.

2) La razón fundamental de la capacidad de transporte a ser ofrecida entre dos países determinados debe encontrarse en el tráfico principal de tercera y cuarta libertades. Claro está que ésto no supone, como pensaba Ferreira, impedir el tráfico de quinta libertad, sino que éste pasa a tener un carácter complementario respecto de aquéllos, a fin de que, por la modalidad de explotación, se aseguren resultados económicos en la operación de los servicios de las empresas extranjeras. El tráfico de quinta libertad es necesario, si no como principal, al menos como consecuencia de la realidad misma del hecho técnico aeronáutico, y mi país lo concede en base al conocido sistema de cuotas.

3) La protección del tráfico regional. Se denomina tráfico regional al que se realiza entre estados limítrofes. En este sentido, las Recomendaciones de las Conferencias Regionales de Aviación Civil de los países americanos han propuesto que el setenta y cinco por ciento de este tráfico se efectúe por las empresas de los países limítrofes y el veinticinco



por ciento restante se distribuya entre las empresas de terceros países. Si bien las recomendaciones de las Conferencias Regionales de Aviación Civil no tienen fuerza legal, la Argentina sigue, en líneas generales, ese criterio; y ello es lógico, por cuanto hay fundamentales razones económicas que así lo aconsejan: el setenta por ciento de los turistas que ingresan por vía aérea a mi país lo hacen con origen en los países limítrofes. Debe nuestro país, por tanto, asegurar esa corriente turística, que podría ser desviada con propaganda, política tarifaria, etc. Por ende, la Argentina debe participar en ese tráfico decididamente. Por otra parte, en materia de política cambiaria, ésta exige proteger ese tráfico para impedir el egreso de divisas por ventas de pasajes, aunque en definitiva este aspecto sea de menor importancia que el hecho, en sí mismo y por su trascendencia, del ingreso de los mismos turistas.

En los servicios de transporte de pasajeros, el tráfico regional es protegido por mi país en base al *sistema de congelamiento de cuotas*, pero es obvio que también puede ser tutelado con medidas de distinta naturaleza, como ser: a) uso de aeropuertos regionales para esos servicios (el Aeroparque de la Ciudad de Buenos Aires, muy cercano al mismo centro de la ciudad; en cambio, el Aeropuerto Internacional de Ezeiza se encuentra a casi una hora de viaje de dicho centro); b) política tarifaria adecuada por el sistema de tarifas diferenciales; c) más elevada frecuencia y capacidad de servicios ofrecida por las empresas regionales. La política argentina en este aspecto se orienta hacia la obtención de medidas como las mencionadas, porque se considera que con ellas se logran mejores resultados en orden al desarrollo integral de la aeronavegación comercial. En efecto, estas medidas son más eficaces que el sistema restrictivo de cuotas porque *protegen desarrollando*", es decir progresando y afirmando un sistema de natural desarrollo y no imponiendo sistemas restrictivos que no benefician a nadie. En este sentido, creo que éste debe ser el criterio rector en aviación comercial, no sólo en la Argentina sino en cualquier otro país del mundo que, al menos, se encuentre en una situación similar. Además, en el caso de mi país dichas medidas permiten extender aquella protección a la totalidad del tráfico intrazonal de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio. Puedo afirmar sin dudas, además, que actualmente es éste el pensamiento de la autoridad aeronáutica argentina.

Como es de todos sabido, la importancia de los servicios de transporte aéreo internacional es creciente. Con respecto a la Argentina, y de acuerdo con estadísticas elaboradas por la Dirección Nacional de Turismo de mi país, desde 1958 a 1964 ha venido aumentando el ingreso de turistas por vía aérea, al punto de constituir actualmente el cincuenta y dos por ciento del total. No cabe duda que uno de los objetivos, desde el punto de vista aeronáutico, es obtener un aumento permanente de dicho porcentaje, sin perjuicio de la tarea integral que al respecto compete a la Dirección Nacional de Turismo; aunque fundamentalmente

es una finalidad turística, porque este fenómeno del turismo —con proyección y consecuencias de índole social, económica, política, jurídica e incluso hasta filosófica—, que aún no ha sido debidamente planificado ni orientado en mi país —que cuenta con grandes recursos naturales para su desarrollo— representa, como ustedes saben muy bien, ocupación de mano de obra, incremento de la red de transportes, desarrollo de la hotelería, etc. Todo ello, como es obvio, repercute en la economía general del país y canaliza una importante fuente de divisas.

Como ejemplo de la importancia que actualmente asume el turismo en el orden económico, vale la pena mencionar las siguientes cifras, proporcionadas por la autoridad turística argentina: en 1963 Estados Unidos de América exportó alrededor de 3.200 millones de dólares en viajes de sus habitantes al exterior. De ello, 1.100 millones lo fueron en gastos de transporte; 2.100 millones en gastos en países extranjeros, repartidos de la siguiente manera: 500 millones a México y 500 millones a Canadá; 800 millones a Europa y sólo 86 millones en toda Sud América.

Las cifras mencionadas autorizan a exponer las conclusiones siguientes:

1º) La indiscutible importancia del transporte aéreo para el logro de un evidente objetivo nacional: el desarrollo del turismo, que para mi país representaría mayor ingreso de divisas y el propio progreso de la industria turística misma.

2º) La imperiosa necesidad de que el Gobierno Nacional posibilite el desarrollo de este medio de transporte, mediante los máximos esfuerzos de que sea capaz en ese sentido, lo que no implica, por cierto, un descuido de los restantes medios de transporte.

3º) La evidencia de que todos aquellos sectores de la función pública argentina que mantenga una mayor o menor vinculación con la actividad aeronáutica deberán orientar su acción adecuándola a la velocidad y al dinamismo del transporte aéreo.

4º) La autoridad aeronáutica debe intentar el logro de un justo equilibrio entre las prioridades que mueven a los intereses aerocomerciales argentinos y la imperiosa necesidad de hacer progresar la industria turística nacional.

5º) Debe reordenarse el régimen tarifario con relación a mi país, ya que el pasaje entre Estados Unidos de América y Europa cuesta poco más de 350 dólares ida y vuelta; en cambio, entre Estados Unidos de América y Argentina, el pasaje vale alrededor de 700 dólares ida y vuelta, lo que no está en proporción a las respectivas distancias entre puntos. Si a ello se agrega el hecho de que varias empresas norteamericanas y europeas ofrecen por pocos dólares más de la primera suma

indicada un servicio triangular Estados Unidos-Europa-Argentina, puede comprenderse sin mayor esfuerzo las desventajas que, desde el punto de vista turístico, tiene mi país.

IV. — Dentro de las cuestiones relativas a los servicios internacionales, la Argentina ha dado últimamente especial tratamiento al transporte aéreo de carga. Probablemente conozcan ustedes un trabajo efectuado por la Organización de Aviación Civil Internacional bajo el título: "La carga aérea en la región latinoamericana", publicado en junio del corriente año de 1965. (Doc. 8487-AT/720). En dicho trabajo, que fue realizado por expertos de la Organización, se obtuvieron importantes conclusiones sobre este aspecto de tanta trascendencia para la economía de los países y de las mismas empresas de aviación. Pueden extraerse siete conclusiones principales:

1) *Estadísticas y estudio del mercado.*

Hay una escasez general de información estadística comparable respecto al transporte aéreo y en especial a las operaciones de carga aérea en la región. Al mismo tiempo hay necesidad de realizar un estudio detallado de las situaciones del transporte aéreo y del mercado de carga en muchas áreas a fin de determinar las necesidades y posibilidades y la política a adoptarse, con referencia a cuestiones tales como tarifas de carga. Por lo tanto, deben ampliarse los programas estadísticos en muchos Estados para proporcionar los datos que tal estudio requiere.

2) *Flota de transporte aéreo.*

La flota ahora explotada por las empresas de la región latinoamericana contiene una gran proporción de aeronaves anticuadas, con costos directos de explotación elevados y esta situación es un factor que contribuye a la balanza financiera desfavorable de muchas de las empresas de la región. Por lo tanto, hay necesidad de modernizar la flota en la medida en que los recursos y el tráfico potencial lo permitan. Desde el punto de vista de las operaciones de la carga, los tipos de aeronaves requeridos incluyen aeronaves de cuatro motores alternativos, tales como el DC-6, DC-7 y L-1049 convertidos en aeronaves de carga o para llevar cargas mixtas y variables de carga y pasajero; y los turbohélices modernos de radio de acción medio, también destinados a llevar cargas de mercancías y pasajeros, en sustitución de los DC-3.

3) *Aeropuertos.*

Hay en la región muchos aeropuertos donde no pueden aterrizar aeronaves más grandes que las DC-3. Por lo tanto, si han de adquirirse pocas y más grandes aeronaves y han de utilizarse completamente, será necesario estudiar las necesidades de los aeropuertos.

#### 4) *Rutas y servicios.*

Parece existir una escasez de los servicios regionales de carga en esa parte de la región situada al sur del río Amazonas, donde se depende de la capacidad ofrecida por las empresas principales de transporte a gran distancia. A base del estudio del mercado se puede encontrar que es necesario estimular el desarrollo de las rutas regionales en esta área. También, debido a los costos más bajos de explotación de los servicios exclusivos de carga, quizá sea conveniente estimular este tipo de operación que depende de la existencia de un tráfico potencial suficiente.

#### 5) *Movimiento del tráfico y estructura de las tarifas.*

Existe en muchas rutas, tanto internacionales como del interior, un serio desequilibrio en el volumen del tráfico de carga. Puede esperarse alguna mejora en esta situación a medida que avanse la industrialización y aumente la exportación de los artículos manufacturados. También los métodos mejores de embalaje y manejo pueden aumentar el movimiento de las mercancías perecederas. Sin embargo, las tarifas direccionales de carga ampliamente utilizadas ahora continuarán aplicándose y los niveles de estas tarifas así como los de otras especiales destinadas a fomentar el tráfico, requieren un examen regular basado en el estudio del mercado para asegurar que no sean ni demasiado altas ni demasiado bajas, a fin de estimular en el máximo grado posible el tráfico de carga.

#### 6) *Servicios comerciales.*

En muchos Estados de la región existen una escasez de agentes y expedidores de carga aérea. Cuando existen, estas organizaciones realizan muchos de los servicios comerciales esenciales requeridos especialmente en relación con el transporte internacional de carga. Quizá su función más importante desde el punto de vista de las empresas sea el fomento de los servicios de carga aérea y no existe el suficiente fomento en muchas partes de la región en la actualidad. Mucho pueden hacer las empresas por informar a los posibles expedidores de las ventajas de sus servicios de carga, pero el aumento en el número de agentes y expedidores podría quizá mejorar la situación.

#### 7) *Facilitación.*

El crecimiento de la industria de la carga aérea se ve seriamente obstaculizado en muchos Estados de la región latinoamericana por a) la insuficiencia de las instalaciones de manejo en tierra para la carga aérea,

incluso almacenes para depósito y trámites aduaneros y maquinaria para levantar y mover la carga; b) reglamentos de importación y exportación en extremo complicados y restrictivos; y c) procedimientos ineficaces para el despacho de la carga. Para rectificar esta situación los Estados interesados podrían disponer que se realicen estudios de sus instalaciones para el manejo de la carga y pedir a sus comités nacionales de facilitación que estudien y hagan recomendaciones sobre la aplicación del Anexo 9 del Convenio de Chicago y problemas especiales de facilitación relacionados con la carga.

Como ustedes pueden notar, existen muchos obstáculos para obtener un óptimo desarrollo del transporte de carga aérea en la región latinoamericana, y deben por tanto los países preocuparse por superarlos a fin de lograr un mayor impulso de sus propias economías. Ahora bien, a las conclusiones generales que he mencionado, pueden sumarse las que se obtienen del análisis de las condiciones existentes en mi país. Estas son las siguientes:

1) La Argentina se ha mantenido al margen del progreso que el transporte aéreo de carga ha evidenciado en la región latinoamericana durante los años inmediatamente anteriores.

2) Uno de los más serios obstáculos para un más eficaz progreso de dichos servicios está constituido por los reglamentos de despacho y el sistema general de control aduanero, vigentes en mi país.

3) No se orientó hasta el momento una política tarifaria efectiva, que promoviese el desarrollo de los servicios de carga aérea que parten de mi país, así como una mayor y mejor colocación de nuestros productos a costo inferior en el mercado internacional, la que debería haberse establecido mediante la determinación de valores promocionales en dichos servicios, a fin de lograr los objetivos mencionados.

4) Con excepción de tres aviones Lockheed Constellation que pueden entenderse como aceptables, el resto de la flota aérea argentina es inadecuada para los servicios de carga aérea, por cuanto los "jets" de Aerolíneas Argentinas no disponen de bodega, los aviones DC-6 de la empresa Austral —que realiza transporte interno y regional— son utilizados exclusivamente en servicios de pasajeros, y las demás aeronaves son anticuadas y de costo operativo antieconómico (DC-3, DC-4, C-46, etc.).

5) Con motivo de la autorización de servicios exclusivos de carga aérea a las empresas Pan American y Varig, se ha demostrado que existe un mercado potencial susceptible de originar un importante progreso del tráfico de mercancías que parten de mi país.

Por estas razones, la autoridad aeronáutica argentina ha comenzado a poner en ejecución un conjunto de medidas para promover el desarrollo de los servicios de carga aérea, ante los demás organismos competentes del Estado, así por ejemplo: a) simplificación de los documentos correspondientes al despacho de carga general que entra y sale del país; b) establecer lo que se conoce bajo el nombre de "aduana integral" para controlar el tráfico de carga aérea, mediante la reunión en los aeropuertos internacionales de dos aspectos que actualmente se hallan separados: las funciones de control aduanero y los lugares de almacenamiento y depósitos, en tanto que aquéllas se efectúan en los mismos aeropuertos, éstas se centralizan en las oficinas de la Dirección Nacional de Aduanas, con la consiguiente pérdida de tiempo y gastos, c) remodelar los principales aeropuertos internacionales a fin de facilitar el establecimiento de las aduanas integrales y posibilitar los medios que hagan más rápidas y eficaces las operaciones de carga y descarga; d) establecer una política tarifaria clara y decidida en el sentido de determinar tarifas promocionales para el transporte de carga desde mi país, con especial referencia a todos aquellos productos que la Argentina necesita exportar, como carne, frutas, lanas, etc.

Hasta el momento, y precisamente con miras al desarrollo del transporte de carga aérea, la Dirección Nacional de Aviación Civil de mi país ha adoptado dos importantes medidas para promover el mismo. Ellas son:

- 1) La creación de un Subcomité dentro de la Comisión Intergubernamental Permanente para la Facilitación del Transporte Aéreo Internacional (Comisión FAL), para que un sector especial de esta última se encargue directamente de obtener todas aquellas facilidades que tienden a incrementar esta clase de transporte.
- 2) Todas las restricciones que estaban en vigencia para las empresas extranjeras respecto del transporte de carga aérea fueron anuladas por Disposición Nº 60 del año 1965 del Director Nacional de Aviación Civil, en lo que concierne al tráfico que esas empresas efectúan hacia y desde mi país.

Por ello, la autoridad aeronáutica de mi patria espera un rápido acrecentamiento del transporte de carga aérea respecto de la Argentina, lo que, por otra parte, representa una importante posibilidad de éxito comercial para todas las empresas extranjeras que operan servicios internacionales en la Argentina.

V. Otro importante aspecto dentro del transporte aéreo internacional son los convenios entre las empresas transportadoras. En este sentido, la autoridad aeronáutica ha considerado siempre de modo favorable —y lo continuará considerando de esta manera— cualquier acuerdo

de Aerolíneas Argentinas que intente reducir los costos operativos, sistematizar y perfeccionar los servicios, ocupar la mano de obra o los equipos disponibles, siempre que dichos convenios no desnaturalicen las relaciones aerocomerciales que se originan en los convenios bilaterales de aeronavegación firmados por la Argentina, y los derechos de tráfico respectivos. Así, por ejemplo, Aerolíneas Argentinas mantiene actualmente convenios de "pool" con Iberia y Alitalia.

VI. En cuanto a las normas jurídicas que rigen la política aeronáutica de mi país, debo mencionar en primer término el Decreto-Ley Nº 12.507 del año 1956, cuya importancia está dada por el hecho de que vino a modificar el sistema de monopolio estatal que imperaba desde 1949 en materia de transporte aéreo, permitiendo así la constitución de empresas de capital privado tanto para los servicios internacionales como para los internos. Con respecto al transporte aéreo internacional, dice el art. 5º de dicho Decreto-Ley: "El Gobierno Federal continuará asegurando la vinculación aérea comercial del país con los demás países del mundo, mediante la celebración de convenios bilaterales o autorizaciones a empresas extranjeras, sobre la base del régimen más conveniente para los intereses generales de la Nación. El Gobierno prestará su decidido apoyo a los estudios que se efectúen bajo el auspicio de la Organización de Aviación Civil Internacional para lograr un acuerdo multilateral que regule en forma satisfactoria los servicios aéreos internacionales".

Como ustedes pueden apreciar, esta disposición legal constituye la base fundamental de carácter legislativo en que se apoya toda la estructura actual de la política aeronáutica argentina en materia de servicios aéreos internacionales, y responde asimismo a los intereses generales del país. Esta norma, a su vez, es complementada por las disposiciones de los distintos acuerdos bilaterales de transporte aéreo, por el Código Aeronáutico de 1954 y por varios Decretos posteriores del Poder Ejecutivo.

Señores: ojalá haya podido transmitir a ustedes en toda su proyección los principios argentinos en materia de política aerocomercial internacional. De todos modos, quiero agradecer al Señor Decano, al Señor Director General de Transportes, al Señor Embajador argentino y a todos los presentes, la atención que me dispensaron, que valore en grado superlativo, y si aquel deseo se ha cumplido me sentiré satisfecho, no tanto por una razón personal, sino porque entiendo haber contribuido, en la medida de mis posibilidades, a un mayor acercamiento entre el pueblo argentino y el pueblo libanés, por medio de esta apasionante actividad que es el derecho aeronáutico y la aviación civil.

Vengo de la lejana República Argentina, donde se han radicado desde hace muchos años, una gran cantidad de familias de origen libanés, y lo cierto es que no me siento lejos de mi patria, porque he encon-

trado y he visto aquí los mismos nobles sentimientos de comprensión y amistad, las mismas dotes de inteligencia, la misma admirable capacidad de trabajo que, en la Argentina, han puesto de manifiesto los libaneses allí radicados, con lo que han contribuido y contribuyen, decisivamente, al progreso material y a la grandeza espiritual de mi país.

Aprovecho esta ocasión para formular sinceros votos por el cada vez mayor fortalecimiento de la amistad argentino-libanesa, y por el permanente intercambio científico y cultural entre la Universidad Nacional Libanesa y las Universidades argentinas.

Señores: por recibirme tan gentilmente en esta magnífica Casa de Estudios y por proporcionarme esta honrosísima invitación para exponer ante ustedes un tema de mi querida especialidad, otra vez y muy sinceramente: muchas gracias.